

CAI z 1

-63B500



3 1761 11971435 0

RAPPORT FINAL

Auteurs: Rocher-Manroe

Titre: Evolution de l'éducation
au Québec.

Div: VI Contrat no. 12



Presented to the
LIBRARY *of the*
UNIVERSITY OF TORONTO
by

Mr. Royce Frith
Commissioner

Royal Commission on
Bilingualism and
Biculturalism

ACCOPRESS

GENUINE PRESSBOARD BINDER

CAT. NO. **BP 2507 EMB**

ACCO CANADIAN COMPANY LTD.
TORONTO

OGDENSBURG, N.Y., CHICAGO, LONDON

CA 1 Z 1
-63B500

Evolution de l'éducation au Québec

David Munroe et Guy Rocher

I

1. Presque tous les pays connaissent présentement des réformes de l'enseignement. Sans doute ces réformes ne répondent pas toutes aux mêmes besoins d'un pays à l'autre, pas plus qu'elles ne se réalisent partout suivant une même évolution; mais depuis une vingtaine d'années en particulier, on a pris conscience que l'éducation doit faire partie intégrante de toute politique nationale, qu'elle doit en même temps gagner en qualité et être accessible à un plus grand nombre, si on veut qu'elle réponde aux exigences nouvelles du changement scientifique, technologique, politique, économique et social. On peut dire que, de façon générale, l'attention s'est plus particulièrement portée sur cinq objectifs de l'enseignement: éliminer l'analphabétisme, former le personnel technique, offrir un meilleur enseignement secondaire à un plus grand nombre d'étudiants, encourager l'éducation permanente pour les adultes de tout âge et de tout milieu, faire progresser de façon complémentaire enseignement et recherche au niveau supérieur. L'accent que l'on peut mettre sur l'un ou l'autre de ces objectifs dépend des besoins et des préférences, formulés selon une liste de priorités; celle-ci ne sera pas la même selon qu'il s'agit d'un pays en voie de développement ou d'une nation industrialisée, de pays européens où la structure sociale est plus cristallisée ou de l'Amérique du Nord plus mobile, de pays socialistes ou de pays capitalistes. A l'intérieur d'un pays comme le Canada, on trouve aussi des différences marquées, du fait que les structures, les méthodes, les institutions et même le vocabulaire de l'enseignement se distinguent par des traits régionaux, provinciaux ou culturels. Et lorsqu'on s'engage dans une analyse comparée de ces différences et de l'évolution en cours, on ne peut que constater un peu partout le même phénomène:


les valeurs et les objectifs traditionnels de l'enseignement sont remis en question. L'enseignement ne peut plus être considéré que comme un service public; c'est un investissement essentiel au développement économique.' On n'accepte plus que l'instruction soit l'apanage d'une élite, elle doit favoriser le développement des ressources humaines aussi complètement que possible. L'éducation ne peut plus être abandonnée au seul soin de l'initiative privée, encore moins au hasard; elle doit s'inscrire dans une planification rationnelle. Voilà autant d'aspects qu'il faut maintenant garder à l'esprit dans l'étude d'un système d'enseignement, de sorte qu'on puisse mieux comprendre ses origines, mieux apprécier ses résultats et mesurer plus exactement ses besoins futurs.

2. Plus que toute autre province canadienne, le Québec est le carrefour de l'Ancien et du Nouveau Monde. Sa population de langue française, qui constitue le groupe principal depuis plus de trois siècles, garde des liens culturels étroits avec la France, avec plusieurs autres pays d'Europe, avec les Canadiens français des autres provinces canadiennes et même avec les descendants des 800,000 personnes qui quittèrent le Québec pour les Etats-Unis durant la dépression économique de la fin du 19^e siècle. De son côté, la population de langue anglaise du Québec, d'origine britannique, contribue au développement économique et culturel du Québec depuis deux siècles. Elle a maintenu des contacts étroits avec la population de Grande-Bretagne, des autres pays du Commonwealth, avec le reste de l'Amérique du Nord, mais négligeant parfois ses voisins immédiats de langue française. Plus récemment, de nouveaux Canadiens de diverses origines sont venus s'ajouter en nombre considérable et l'on peut s'attendre à ce que leur contribution à la vie du Québec prenne une importance croissante dans les années à venir. Il faut en outre souligner qu'un autre facteur relie étroitement le Québec à l'Europe et à l'Amérique du Nord, c'est la longueur de son

c'est la longueur de son histoire. Trois siècles et demi se sont écoulés depuis le début de la colonie sur les bords du Saint-Laurent; durant cette période, l'Europe est passée de l'Ancien Régime fédéral à la société moderne et l'Amérique du Nord s'est peuplée et s'est industrialisée. Le Québec a été directement touché par ces transformations. Il a été une colonie d'abord de la France d'avant la Révolution, puis d'une Angleterre dont les institutions parlementaires et judiciaires ont été profondément modifiées par la guerre civile. Il fut un avant-poste militaire, ce qui lui valut d'être envahi à deux reprises par les armées américaines. Il fut aussi le champ clos de luttes économiques, les marchands ayant à combattre l'exploitation et la domination des intérêts européens: c'est dans cet esprit que furent fondées la Compagnie du Nord-Ouest pour le commerce des fourrures à la fin du 18^e siècle, la Banque de Montréal en 1817, la Compagnie du Pacifique Canadien, après la Confédération. Le Québec garde aussi un profond attachement à l'Eglise catholique, mais son clergé a été plus influencé par la tradition ultramontaine et janséniste que par l'esprit gallican, tout en gardant ses distances à l'endroit de la hiérarchie et des institutions catholiques américaines. On peut donc conclure en disant qu'au Québec les institutions politiques sont d'inspiration britannique, les institutions religieuses sont surtout catholiques et la structure économique est foncièrement américaine. Mais il n'est pas aussi facile de caractériser les institutions d'enseignement du Québec car elles ont été influencées tout à la fois par des modèles français, anglais, écossais et américains.

3. On peut dire qu'au milieu du 20^e siècle, le système d'éducation du Québec est l'aboutissant d'un siècle d'évolution. Un même régime scolaire avait été prévu pour le Canada Uni en 1841, mais il fut bientôt modifié pour répondre à des besoins différents. Le Québec et l'Ontario ont donc un système d'enseignement dont les origines sont communes mais dont les structures ont évolué

très différemment. Avant la Confédération, le Québec avait constitué un système d'enseignement public basé largement sur l'initiative locale, et sur le droit de dissidence pour une minorité religieuse. C'est ce droit, reconnu juridiquement et constitutionnellement, qui s'est généralisé et qui a finalement été le fondement de l'enseignement confessionnel au Québec. Ce principe de la confessionnalité fut définitivement établi lorsqu'en 1875 les évêques catholiques se virent accorder en bloc le droit de siéger au Conseil de l'Instruction publique; c'est d'ailleurs à partir de ce moment que ce Conseil cessa d'opérer pour être remplacé par les comités confessionnels qui le constituaient. Après un court essai d'un ministère de l'éducation de 1869 à 1875, il fut définitivement arrêté qu'un haut fonctionnaire, le surintendant de l'instruction publique, serait à la tête du système d'enseignement et que le Secrétaire de la province assurerait le lien avec le Cabinet. Ce mode d'administration fut relativement satisfaisant tant que la population était peu nombreuse et assez homogène, que les taxes locales suffisaient à couvrir presque en totalité les frais des écoles, que l'enseignement public n'allait guère au-delà du niveau élémentaire et que la fréquentation scolaire était libre. En 1950, cependant, la population atteignait quatre millions et, au moins dans les villes, devenait de plus en plus diversifiée, le coût de l'éducation s'élevait rapidement et les subventions gouvernementales devenaient toujours plus substantielles, l'enseignement secondaire et technique se développait et la fréquentation scolaire était devenue obligatoire jusqu'à 14 ans. En conséquence, des changements profonds s'imposaient. Dans le secteur catholique, par exemple, un programme d'enseignement secondaire public vint compléter l'enseignement des collèges classiques. Au même moment, du côté protestant, on vit doubler la population étudiante du cours secondaire. L'enseignement technique se développait et se diversifiait. Le personnel enseignant, mieux qualifié, bénéficiait d'une hausse sensible de traitement. Le gouvernement



Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119714350>

provincial accordait une aide accrue et régulière aux universités et aux autres institutions d'enseignement post-secondaire. Les coûts s'élevèrent rapidement à tous les niveaux de l'enseignement, le gouvernement en venant à défrayer la moitié des budgets des 1,800 commissions scolaires. Pourtant, en dépit de ces efforts et de cette grande dépense, subsistaient des disparités flagrantes qui rendaient évident le besoin d'une meilleure coordination.

4. L'éducation fut un des thèmes principaux de l'élection provinciale de 1960. Dès après son élection, le nouveau gouvernement plaça le Département de l'Instruction publique sous la juridiction du ministre de la Jeunesse. Puis deux mesures importantes furent adoptées au printemps 1961: "la grande charte de l'éducation" et la nomination d'une Commission royale d'enquête. Ce que l'on a appelé "la grande charte" est un ensemble de lois adoptées par la Législature: gratuité scolaire jusqu'à la fin du cours secondaire; système de subventions pour les parents dont les enfants fréquentaient des institutions secondaires indépendantes; hausse de l'âge de fréquentation scolaire obligatoire à 15 ans; droit accordé aux parents de participer aux élections des commissaires d'écoles; système de financement des commissions scolaires par des subventions statutaires et recherche de modalités pour établir un début de péréquation. On reconnaissait cependant qu'il s'agissait de réformes à court terme. C'est à la Commission royale qu'incombait la tâche d'une planification à long terme: elle reçut le mandat d'étudier tous les aspects de l'enseignement à tous les niveaux et de proposer les réformes nécessaires. Les huit commissaires avaient étudié dans les institutions de la province; la plupart occupaient déjà des postes dans l'enseignement, comme professeurs ou comme administrateurs. Leur étude n'est pas encore terminée; ils ont cependant remis les trois premiers volumes de leur rapport et leurs recommandations touchant la réforme de l'administration centrale ont été

appliquées presque intégralement. Ce qui a été fait à date laisse déjà entrevoir l'orientation générale des réformes projetées, ce qui permet de montrer les principales différences entre l'ancien système et le nouveau. Dans les sections suivantes, nous procéderons d'abord à une revue des différents types d'institutions existantes, nous décrirons ensuite la nouvelle administration centrale et nous terminerons par une vue générale des objectifs du nouveau système.

II

5. Un système d'enseignement est le reflet des traditions et des aspirations d'une société; on peut dire qu'au Québec, l'enseignement porte plus l'empreinte du passé que celle de l'avenir. Plus d'un million et quart de personnes fréquentaient les classes régulières du jour en 1961, dans quelque 9,000 écoles et autres établissements d'enseignement. Le secteur public assure l'enseignement élémentaire à 95% des enfants; mais au niveau secondaire et surtout supérieur, les institutions privées jouent un rôle dominant, tout en se situant hors du contrôle de l'Etat. Ce sont donc elles qui sont le plus affectées par les changements en cours: croissance des effectifs scolaires, diversification des programmes, hausse des coûts. C'est pourquoi il n'est pas possible de comprendre l'évolution passée, la situation présente et l'esprit des réformes proposées, sans un examen assez attentif des différents types d'institutions d'enseignement qu'on trouve présentement au Québec.

6. Ce qu'on a appelé dans le reste de l'Amérique du Nord "little red schoolhouse", qui fut à la base de tous les systèmes scolaires de ce continent, a eu sa contrepartie dans le Québec sous le nom de "l'école de rang" et l'école du village. Plusieurs générations de québécois, de langue anglaise aussi bien que de langue française, ont fréquenté ces petites écoles

élémentaires où l'unique institutrice enseignait toutes les matières à toutes les divisions à la fois. On trouvait dans chaque village la petite école élémentaire qui pouvait être à une ou plusieurs divisions, et l'école de rang dans la campagne environnante. L'école du village et l'école de rang pouvaient être administrées par une même commission scolaire; très souvent, cependant, elles relevaient de commissions scolaires différentes, entraînant parfois la création de plusieurs commissions scolaires sur un même territoire municipal. Dans les milieux ruraux en particulier, la qualité de l'enseignement élémentaire laissait trop souvent à désirer, comme d'ailleurs la rémunération et le statut du personnel enseignant. La situation a cependant beaucoup changé aujourd'hui puisque l'école de rang est à peu près disparue. Du côté protestant, le regroupement des écoles élémentaires a commencé au début du 20^e siècle, encouragé et appuyé par sir William Macdonald; il s'est accentué entre les deux guerres, avec l'amélioration du système routier, jusqu'à ce qu'il ne reste plus aujourd'hui que quelques petites écoles dans des régions éloignées. Du côté catholique, la disparition des écoles de rang, absorbées par les écoles plus considérables dans les villages et les villes, s'est produite plus récemment, surtout depuis la dernière guerre. En général, le regroupement a signifié un enseignement de meilleure qualité, un équipement plus satisfaisant et un lien plus étroit avec les études secondaires. On peut donc dire que le Québec a connu, comme les autres provinces canadiennes, son "époque héroïque", mais qu'il l'a maintenant dépassée. L'école de rang, sauf certaines exceptions, ne pouvait dispenser un enseignement de qualité satisfaisante et n'encourageait pas à poursuivre des études plus avancées. On a cependant hérité un nombre excessif de commissions scolaires, pour les catholiques et pour les protestants, ce qui constitue un obstacle au progrès de l'enseignement plutôt qu'un appui.

7. Dans les villes, on trouve généralement un enseignement secondaire qui vient s'ajouter à l'enseignement élémentaire. Dans les villes de taille moyenne, on verra souvent un même établissement offrir l'enseignement élémentaire et secondaire: c'est le cas du "county academy" protestant qui offre les onze années d'études sous la direction d'une même commission scolaire; c'est aussi le cas d'écoles secondaires catholiques, généralement dirigées par des religieux ou des religieuses soit à titre d'institutions privées, soit sous l'autorité de la commission scolaire. Dans des villes plus importantes, telles que Sherbrooke, Trois-Rivières, Hull et les deux centres métropolitains, l'enseignement élémentaire et l'enseignement secondaire se sont souvent trouvés dans des établissements distincts qui, dans le secteur public, étaient tous administrés par une seule commission scolaire pour chacun des deux groupes religieux, catholique et protestant. C'est évidemment à Montréal qu'on trouve le plus vaste complexe scolaire: la Commission des écoles catholiques administre 321 écoles élémentaires et 82 écoles secondaires; le Bureau métropolitain des écoles protestantes accueille 41,929 élèves au cours élémentaire et 22,424 au cours secondaire. Environ le tiers de la population des écoles protestantes est composé de Juifs. Le Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal fut organisé en 1925, regroupant sous une même autorité financière neuf des commissions scolaires protestantes de l'île de Montréal; en 1945, son autorité s'étendit sur d'autres commissions scolaires de l'île, et aussi sur des matières pédagogiques et administratives. Du côté catholique, ce n'est qu'en 1956 qu'un cours secondaire complet fut autorisé dans les écoles françaises, bien qu'on y offrait avant cela différents cours spéciaux sous le nom de cours complémentaire ou cours primaire supérieur. Mais il s'est produit dans ce secteur une expansion rapide de l'enseignement secondaire depuis dix ans: dans presque toutes les villes d'une certaine importance, on trouve maintenant des institutions catholiques et protestantes où se donne l'enseignement secondaire aussi bien qu'élémentaire.

8. Le collège classique est une institution de grande importance au Québec. Fondé à l'origine sur le modèle du collège des jésuites de Laflèche, que fréquentèrent Mgr de Laval, Molière, Bossuet et plusieurs autres personnalités de marque, le premier collège classique fut ouvert à Québec par les jésuites en 1635. Plusieurs autres s'ouvrirent après la Révolution française, lorsque des prêtres français se réfugièrent ici; d'autres virent le jour après que l'Université Laval eût reçu sa chartre en 1852; un bon nombre de collèges féminins ont été fondés depuis 1900, surtout depuis la dernière guerre; enfin, il existe une quinzaine de collèges classiques d'un type particulier, les séminaires religieux, destinés au recrutement d'une communauté religieuse. Au total, on compte maintenant près de cent collèges classiques de différents types, tous dirigés par des prêtres, des religieux ou des religieuses, sauf deux exceptions; ils offrent l'enseignement secondaire et une partie ou la totalité du cours "collégial" préparant au baccalauréat ès arts. Un bon nombre de ces collèges ont été créés comme séminaires - diocésains ou religieux - pour assurer le recrutement du clergé tout en préparant ceux qui n'avaient pas la vocation religieuse à exercer une profession libérale: aussi, la plupart de ces collèges étaient des internats et le règlement y était très strict. Bien que ce soit encore l'image qu'on en a, il faut reconnaître que les choses ont bien changé: la majorité des élèves sont maintenant des externes, le règlement s'est beaucoup élargi et assoupli, l'enseignement scientifique a pris une place considérable au milieu des humanités gréco-latines traditionnelles, un plus grand nombre de professeurs qualifiés y enseignent. Malgré cela, il reste que le cours collégial n'est pas au niveau de l'enseignement "sous-gradué" des universités nord-américaines, faute d'un personnel assez qualifié, d'un équipement approprié et d'un nombre suffisant d'étudiants. Il en résulte une ambiguïté dans le baccalauréat ès arts décerné au terme de ces études, qui est plus près du baccalauréat français

qui marque le début des études supérieures que du "bachelor's degree" qui termine les études sous-graduées; cette ambiguïté est encore accentuée du fait que le cours classique pouvait tout récemment encore se faire en 7 ans, même parfois en six, par suite de diverses modalités d'accélération, une pratique qui tend cependant aujourd'hui à disparaître. Au point de vue administratif, les collèges classiques sont tous des institutions privées, largement autonomes; ils sont par ailleurs affiliés à l'une des universités françaises par la faculté des Arts qu'ils constituent, dont ils doivent suivre les programmes et accepter certains contrôles - dont l'efficacité réelle a été variable. Par ailleurs, les collèges se sont groupés en une fédération qui constitue leur porte-parole en même temps qu'elle cherche à établir une politique commune, à favoriser des études ou des recherches collectives. Une telle politique commune est cependant parfois difficile à établir du fait des différences considérables qui séparent les collèges: certains reçoivent moins de cent étudiants, d'autres, un millier; certains n'accueillent qu'une clientèle très particulière (de futurs prêtres), tandis que la majorité des autres sont ouverts à tous; le personnel enseignant de quelques-uns est encore constitué en majorité de religieux ou de religieuses, alors qu'un nombre croissant compte une majorité de professeurs laïcs. Mais il y a aussi entre eux plusieurs caractères communs: ils sont tous, à deux exceptions près, dirigés par des religieux ou des religieuses, même si la majorité du personnel enseignant est laïc; malgré quelques tentatives timides de co-éducation, ils sont encore à peu près tous ouverts soit aux garçons, soit aux filles; tout en étant des institutions privées, ils doivent tous compter de plus en plus sur les subventions gouvernementales pour les fins d'immobilisation ou de fonctionnement. Mais le point principal est peut-être celui du monopole dont ont bénéficié et bénéficient encore, dans une moindre mesure cependant, les collèges classiques. Ils ont été longtemps les seuls établissements à offrir l'ensei-

gnement des humanités classiques que le secteur public n'était pas autorisé à donner; ce n'est que depuis une dizaine d'années à peine que le secteur public a le droit d'ouvrir une section classique, mais seulement pour les quatre années du cours secondaire. Le niveau "collégial" reste donc encore le monopole des seuls collèges classiques privés. La perspective de développer un enseignement public de la maternelle à l'université inclusivement pose donc le problème du rôle des collèges privés, de leur justification et de leur mode de financement.

9. Un autre type d'établissements qui pose des problèmes particuliers - notamment dans le contexte du passage d'une société traditionnelle à une société industrielle, avec tous les conflits culturels qui en résultent - ce sont les instituts familiaux dont les origines remontent au Québec à une trentaine d'années. Il s'agit d'institutions pour jeunes filles, dont l'objectif originel était la préparation au rôle d'épouse et de mère par un enseignement fondé sur les valeurs de la vie familiale; le programme comportait donc surtout des arts domestiques, des notions de puériculture, un cours général tout orienté en fonction des valeurs féminines et familiales, dans un climat très fortement moral et religieux. Les jeunes filles s'engagent dans ce cours après leur 8e année, pour une durée de quatre ans. La plupart des instituts familiaux, au nombre d'une cinquantaine, sont des internats, tous dirigés par des religieuses. On n'y compte que 3,500 élèves parce qu'ils utilisent des méthodes pédagogiques qui, selon eux, les empêchent de recevoir plus de 100 élèves chacun. Les graduées ont surtout trouvé à s'employer dans les écoles élémentaires et secondaires où elles enseignent les arts domestiques; mais on s'est progressivement rendu compte qu'elles ne pouvaient effectivement s'embaucher ailleurs et d'autre part que leurs études n'étaient pas assez fortes, notamment en science, pour leur ouvrir les portes de l'université, même après une 13e année. Les programmes ont

donc été modifiés pour s'adapter à ceux de l'enseignement général. Il n'en reste pas moins que ces institutions sont dans une situation précaire: elles coûtent très cher aux communautés religieuses qui les administrent et doivent compter toujours davantage sur l'assistance financière de l'État; par ailleurs, la Commission royale a recommandé qu'elles soient intégrées dans le nouvel enseignement secondaire polyvalent. Comme pour les collèges classiques, le problème de leur adaptation à un système où le secteur public aura un rôle dominant, pose des problèmes très difficiles.

10. Dans le système protestant, l'enseignement secondaire est donné dans des établissements ayant un certain caractère polyvalent. A l'origine, c'est l'académie écossaise et le "grammar school" anglais qui leur servirent de modèles, dans la mesure où ils n'accueillaient que des étudiants réguliers du jour et étaient étroitement liés aux universités de langue anglaise, tout en offrant un programme conduisant au commerce ou à l'industrie. Une place fut aussi faite aux filles: le premier "High School" à leur intention fut ouvert à Montréal en 1875. On s'est souvent plaint, avec raison, que les universités gardaient une trop grande influence sur les programmes et la pédagogie du secondaire; cependant, on a pu diversifier les programmes et mener diverses expériences depuis trente ans. Les options offertes couvrent plus d'une vingtaine de domaines, y compris le commerce, les arts industriels, l'agriculture, les arts plastiques et la musique. On n'a pas cependant toujours bénéficié de maîtres qualifiés, en particulier pour certains enseignements spécialisés, ni non plus de l'équipement approprié; certains des petits "high schools" ont voulu donner un enseignement polyvalent sans le personnel et l'équipement requis. On compte en tout 53 "high schools" protestants; 23 se trouvent dans la région métropolitaine de Montréal, avec une population étudiante d'au moins 1,000 élèves chacun;

plusieurs autres, dans des villes moyennes, comptent un nombre aussi élevé d'élèves. Quant aux autres "high schools" plus petits, il faudra procéder à leur regroupement si on veut leur assurer un personnel et l'équipement qu'exige un programme polyvalent valable.

11. Les catholiques de langue anglaise bénéficient d'un régime particulier. La division du système suivant l'appartenance religieuse les place sous la même juridiction que la majorité francophone, qui leur a toujours accordé une représentation au comité catholique du Conseil de l'Instruction publique et dans bon nombre de commissions scolaires. Comme c'est à Montréal que ce groupe est surtout concentré, c'est là qu'il bénéficie des services particuliers le plus développés; ceux-ci ont d'ailleurs connu une grande expansion depuis une trentaine d'années. A l'origine, leurs programmes et leurs institutions étaient calqués sur ceux de langue française, y compris le collège classique. Ils se sont cependant progressivement distingués du secteur français, pour s'inspirer à la fois du secteur anglais protestant et de l'enseignement catholique américain. Un bon nombre des maîtres appartiennent à des communautés religieuses, telles que la Congrégation Notre-Dame et les Frères de l'Instruction chrétienne d'Irlande; les maîtres laïcs sont formés dans des écoles normales catholiques de langue anglaise, tandis que d'autres sont recrutés à l'extérieur, notamment aux Etats-Unis. Bien que l'initiative et l'élan dans ce secteur soient dus au groupe irlandais, ce secteur dessert une population beaucoup plus large. Avec le temps, et surtout depuis la dernière guerre mondiale, les immigrants catholiques d'Italie ou d'autres pays, à qui on a toujours laissé le choix entre le français et l'anglais pour l'instruction de leurs enfants, ont opté en grand nombre pour l'anglais. C'est ce qui explique que le secteur catholique de langue anglaise ait grossi rapidement dans les dernières décennies. On compte maintenant deux cents

écoles où l'enseignement se fait en anglais et quelque cent autres où il y a des classes de langue anglaise. De ce nombre, 92 offrent le cours secondaire mais, comme pour le secteur protestant, ce n'est qu'un petit nombre qui peuvent offrir un programme complet et équilibré. Il sera donc nécessaire à brève échéance de regrouper ces établissements trop petits, soit entre eux, soit avec des établissements français ou protestants. C'est là une action urgente à entreprendre, car les quatre cinquièmes des 65,000 élèves de ce secteur sont présentement dans les classes élémentaires.

12. Alors que tout l'enseignement secondaire est confessionnel, les Instituts de technologie sont ouverts à tous. La plupart ont été mis sur pied par l'ancien ministère de la Jeunesse depuis environ une trentaine d'années. Ils reçoivent maintenant plus de 17,000 étudiants réguliers aux cours du jour et autant aux cours du soir. On peut s'y inscrire à trois niveaux: cours d'apprentissage de deux ans, programme professionnel de quatre ans, formation technique post-secondaire de trois ans. Ce sont tous des établissements d'Etat, administrés directement par le ministère et sans lien avec les commissions scolaires. Comme la qualification du personnel enseignant ne tombait pas jusqu'ici sous l'autorité du Département de l'Instruction publique, aucun échange ni aucune coordination n'existaient entre l'enseignement technique régi par l'Etat et l'enseignement public administré par les commissions scolaires. Certains cours s'adressaient plus particulièrement aux jeunes filles, mais en nombre trop réduit. C'est ainsi qu'il n'existait aucun enseignement commercial dans ces instituts, en dépit d'une forte demande pour le personnel de bureau qualifié, qui était formé dans des collèges commerciaux privés où les frais pouvaient être élevés. Il est à noter que peu d'étudiants de langue anglaise fréquentaient ces instituts, la plupart préférant soit chercher directement un emploi, soit poursuivre des études supérieures. Si les recommandations de la Commission royale étaient acceptées, la plupart

des programmes d'enseignement technique seraient intégrés dans les écoles secondaires polyvalentes et dans les instituts, et le personnel relèverait de la même administration que toutes les autres écoles.

13. Les plans pour la création de la première école normale au Québec étaient prêts en 1836, avant qu'Horace Mann fonde la première école du genre au Massachusetts. On reconnaissait déjà à ce moment, et de façon officielle, l'importance d'une formation pédagogique. Mais le projet allait lutter durant plusieurs années contre des courants adverses. Il connut d'abord l'opposition des communautés religieuses qui invoquèrent leur droit à enseigner sans formation pédagogique particulière. Il fallut ensuite séparer la formation des maîtres catholiques de celle des maîtres protestants: c'est ce qui amena l'organisation d'une école de formation pour les protestants sous la direction de l'Université McGill et de deux pour les catholiques sous le contrôle direct du Département de l'Instruction publique. Par la suite, une partie de ce contrôle devait passer aux mains du comité catholique et des évêques. Par ailleurs, avec la croissance du secteur catholique, et la venue ou la fondation de plusieurs communautés religieuses enseignantes, chacune de ces communautés obtint l'autorisation de former ses propres sujets dans des scolasticats-écoles normales; de plus, chaque communauté religieuse de femmes voulut ouvrir au moins une école normale, généralement plusieurs à l'intention des laïques. Cette dernière pratique se répandit surtout après 1939, avec le résultat qu'on pouvait compter, en 1961, quelque 114 écoles normales catholiques, dont 50 avaient moins de cent étudiants. Quant aux écoles normales pour les hommes, elles ont toujours été administrées directement par le Département de l'Instruction publique; on n'en compte qu'une dizaine, dont la plupart sont de date très récente. Une seule école normale reçoit garçons et filles, c'est St. Joseph Teachers College pour les catholiques de langue anglaise. Du côté

protestant, les maîtres sont formés surtout à l'Institut d'Éducation de l'Université McGill, qui compte plus de 900 étudiants, et aussi à l'Université Bishops qui ne reçoit cependant qu'un très petit nombre d'étudiants. On peut dire qu'on trouve au Québec à peu près tous les problèmes touchant la formation des maîtres: cloisonnement de l'enseignement élémentaire et de l'enseignement secondaire, ségrégation religieuse et linguistique, dispersion des énergies dans un trop grand nombre de petites institutions privées, dont la formation des maîtres n'était pas nécessairement l'objectif premier, absence de toute formation pédagogique des maîtres de l'enseignement technique et commercial, manque de coordination entre l'État et les universités dans ce domaine. On reconnaît généralement que l'avenir de tout l'enseignement au Québec dépend dans une très large mesure des réformes radicales qui s'imposent pour résoudre ces problèmes.

14. La complexité que nous avons notée aux autres niveaux de l'enseignement n'apparaît pas moins quand il s'agit des universités. On en compte six, présentant entre elles des différences considérables, aussi bien qu'avec les universités des autres provinces. Les trois universités de langue française détiennent à la fois une charte civile et une charte canonique; la charte de l'Université Laval lui a été octroyée par la reine Victoria en 1852 au moment où McGill et Bishops étaient aussi reconnues. Les universités de langue anglaise sont non-confessionnelles, bien que Sir George Williams est encore relié au Y.M.C.A. qui lui a donné naissance. Les six universités se distinguent les unes des autres à plusieurs autres titres: par la taille, trois d'entre elles étant parmi les plus grandes du Canada tandis qu'une est peut-être la plus petite; par l'étendue de leurs activités, les trois plus grandes couvrant un large éventail de professions et de disciplines, les autres n'offrant un enseignement que dans certains secteurs; par la structure pédagogique, les universités françaises comprenant chacune un certain nombre

de collèges classiques affiliés où se donne l'enseignement "collégial" de sorte que le nombre d'étudiants sous-gradués sur leur campus est beaucoup plus limité que dans les universités de langue anglaise où tous les étudiants sous-gradués sont sur le campus; par la structure administrative, les universités françaises étant divisées, selon la tradition européenne, en un plus grand nombre de facultés dans lesquelles la distinction entre les études graduées et sous-graduées n'est pas inscrite administrativement. On ne doit donc pas s'étonner qu'il n'y ait en conséquence aucune politique commune pour l'admission et la promotion des étudiants, la nomination et la classification des professeurs, la durée des études et de l'année universitaire, l'éducation des adultes et l'éducation populaire. Elles ont toujours fonctionné comme des institutions privées; ce n'est que dans la dernière décennie que leur statut a commencé à se muer en celui d'institutions semi-publiques, par suite des subventions substantielles et régulières qu'elles reçoivent du gouvernement. En même temps, les universités doivent faire face à des responsabilités accrues ou nouvelles. Le nombre d'étudiants, particulièrement du côté français, s'est élevée rapidement, rendant nécessaire la création de nouvelles universités; la recommandation de la Commission royale de confier aux universités toute la formation des maîtres, si elle est appliquée, signifie un nouveau défi pour toutes les universités; la recherche a besoin d'être soutenue et encouragée dans les sciences de l'homme et de la nature; l'éducation des adultes pose de nouvelles exigences. Il est évident que les institutions existantes auront besoin d'être aidées pour se développer à leur pleine mesure, et qu'il faudra aussi pourvoir à de nouvelles fondations; mais il n'est pas facile de décider si cela devra se faire par mode d'expansion, de multiplication ou de réorganisation.

III

15. Le premier volume du rapport de la Commission royale était consacré à la structure administrative centrale du système: il recommandait la nomination d'un ministre de l'Education ayant juridiction sur tous les niveaux de l'enseignement et sur tous les services pédagogiques. Auparavant, le surintendant était le directeur général du Département de l'Instruction publique en même temps que le président du Conseil de l'Instruction publique et du Comité catholique. De la sorte, il était censé être au-dessus de toute politique partisane, bénéficiant d'un statut qui devait assurer au système d'enseignement une indépendance totale. En pratique, cette intention ne fut jamais parfaitement réalisée. Après que le poste de surintendant fut rétabli en 1875, il fut occupé durant de nombreuses années par d'anciens hommes politiques; il fallut attendre 1940 pour voir un éducateur professionnel nommé à ce poste. Les conséquences de cette situation sont importantes à souligner. A l'origine, il n'était probablement pas trop difficile à l'honorable Gédéon Ouimet, qui avait démissionné comme premier ministre pour devenir surintendant, de communiquer avec ses anciens collègues du cabinet, bien qu'il finit par rencontrer des difficultés au cours des vingt années qu'il occupa ce poste. Mais ce furent surtout ses successeurs qui eurent à souffrir de cette situation. On vit bientôt s'affirmer deux procédures parallèles: les règlements soumis par les comités confessionnels touchant les programmes d'études et l'organisation des écoles étaient automatiquement entérinés par le cabinet; d'un autre côté, le budget du Département de l'Instruction publique était présenté par le Secrétaire de la province sans qu'un ministre s'en porte garant ou n'ait la responsabilité de sa mise en application. Dans la nouvelle structure, le ministre de l'Education est évidemment membre du cabinet et il prend une part active à la préparation de toute la législation scolaire. Le budget de

l'enseignement est préparé sous son autorité et c'est lui qui le défend devant le cabinet et à l'Assemblée législative. De plus, sa juridiction s'étend à tout le système d'enseignement, au secteur privé aussi bien qu'au secteur public, à l'enseignement supérieur autant que secondaire et élémentaire, à la formation des maîtres et à l'enseignement technique et professionnel. C'est d'ailleurs ce ministère qui a le plus gros budget. C'est donc là un changement complet, qui laisse présager une coordination plus poussée que dans la plupart des autres provinces: il faudra donc une personne d'une compétence exceptionnelle, bien au fait de toutes les questions de l'enseignement, pour assumer de telles responsabilités.

16. La nomination d'un ministre de l'Education a modifié la structure du pouvoir exécutif. Le régime antérieur impliquait une distinction entre l'administration de l'enseignement et l'administration financière, la première étant partagée entre le cabinet et les deux comités confessionnels tandis que la seconde ne relevait que du gouvernement. La difficulté, sinon l'impossibilité de maintenir une distinction aussi artificielle est apparue de plus en plus clairement: maintenant, le ministère a juridiction sur les deux. De même, l'ancienne division entre les services catholiques et les services protestants a été remplacée par une autorité unique. Le sous-ministre est le plus haut fonctionnaire; il est assisté de deux sous-ministres associés, l'un catholique et l'autre protestant, chacun ayant pour fonction de coordonner le travail des services pour les écoles dont il est responsable. La Commission royale recommanda une organisation verticale du ministère plutôt qu'une organisation horizontale, car l'expérience de plusieurs pays, notamment la France, a montré le danger qu'il y a de laisser chaque niveau d'enseignement se construire un empire autonome au sein du ministère et dédoubler ainsi tous les services. La Commission proposa trois divisions principales: programmes, administration et planification, de façon à regrouper le plus possible

tous les services sous un nombre réduit de directions. Mais lorsque le ministère fut créé, il fut plutôt décidé d'établir **six** divisions au lieu de trois: **programmes et examens, organisation scolaire, finance, planification, équipement scolaire, enseignement supérieur.** Chacune de ces divisions est sous l'autorité d'un directeur général, qui fait rapport aux sous-ministres. Le nouveau ministère compte plus de 5,000 employés et représente le plus fort contingent dans la fonction publique: on comprend qu'il s'y pose des problèmes de classification du personnel et surtout des problèmes d'allocation des tâches dans une structure décentralisée. Dès le départ, le ministère a fait appel aux divers corps intermédiaires, professionnels, publics ou autres, les invitant à participer à **des comités de planification, de consultation ou de coordination.** Ces comités ont été très actifs durant ces derniers mois et l'on peut croire qu'ils continueront à agir comme canaux de communication entre le ministère et le public.

17. En recommandant la nomination d'un ministre de l'Education, la Commission royale ajoutait qu'il devait pouvoir s'appuyer non seulement sur un ministère mais aussi sur un Conseil supérieur, qui représenterait le public et agirait auprès du ministre à titre consultatif. Un tel conseil avait été formé en 1859, mais son caractère unitaire avait été modifié du fait que tous les évêques catholiques en devinrent automatiquement membres à partir de 1875. Depuis cette date, les deux comités confessionnels avaient pratiquement remplacé le Conseil, qui ne se réunit pas une seule fois de 1907 à 1959. En dépit de cette expérience peu rassurante, la Commission royale a cru qu'il y avait un réel besoin d'un organisme consultatif, représentant le public mais dont les membres seraient non pas élus mais nommés pour un mandat limité; sa fonction consisterait à s'enquérir des progrès et des besoins de l'enseignement à tous les niveaux. Le gouvernement accepta cette proposition

et nomma un Conseil de 24 membres, comprenant un président et un vice-président qui consacrent tous les deux la moitié de leur temps à leur fonction. Le Conseil se réunit une fois par mois; il peut faire au ministre des recommandations touchant tous les aspects de l'enseignement; le ministre, de son côté, peut le consulter sur toute question et doit le consulter sur certains sujets déterminés par la loi. Le Conseil reçoit par ailleurs l'avis de deux comités confessionnels, l'un catholique et l'autre protestant, pour ce qui regarde des problèmes touchant l'éducation morale et religieuse, et de quatre commissions composées de spécialistes de l'enseignement élémentaire, de l'enseignement secondaire, de l'enseignement pré-universitaire et professionnel, de l'enseignement supérieur. Les comités et les commissions comptent chacun quinze membres, le président étant choisi par le Conseil parmi ses membres dans le cas des commissions, ou devenant membre du Conseil par privilège dans le cas des comités. Mais la tâche la plus importante du Conseil est peut-être la rédaction d'un rapport annuel à la Législature sur l'état et les besoins de l'éducation au Québec. Ce document, très différent du rapport annuel du ministre, qui consiste en une revue des activités du ministère, pourrait devenir un outil bien important dans l'élaboration d'une politique de l'éducation. Comme le Conseil n'a qu'un rôle consultatif, il n'y a aucune raison de conflit avec le ministère; de plus, pour assurer la coordination nécessaire, le sous-ministre et les sous-ministres associés assistent à toutes les réunions du Conseil, sans droit de vote.

18. Les deuxième et troisième volumes du rapport de la Commission royale ont été rendus publics en novembre et décembre 1964. Ils portent sur les structures pédagogiques, les programmes et sur la philosophie générale qui doit inspirer tout le système. Auparavant, il n'y avait eu pratiquement aucun effort pour coordonner l'enseignement des écoles catholiques

et protestantes, des universités françaises et anglaises. On peut dire, de façon générale, que l'enseignement élémentaire public s'étendait sur sept ans et que l'école secondaire offrait un diplôme au terme de la 11e année. Les établissements privés ne suivaient cependant pas nécessairement ce modèle et l'enseignement technique, administré directement par le gouvernement, était en marge du système. L'enseignement supérieur manquait plus gravement encore de coordination. L'accès aux facultés traditionnelles dans les universités françaises était réservé aux seuls finissants des collèges classiques, qui, au nombre de près de cent, donnaient un cours de huit ans couvrant les niveaux secondaire et "collégial". Un système complexe de relations liait les collèges classiques et les universités: les collèges étaient tous affiliés à l'une ou l'autre université, dont ils constituaient la faculté des Arts. Chaque faculté des Arts avait toute liberté pour établir son programme d'études, sa réglementation, sa procédure de contrôle et d'examens. En marge des collèges classiques, un cours secondaire scientifique s'est développé, d'abord dans des institutions privées puis dans le secteur public; au terme de leur 12e année, les finissants pouvaient être admis dans certaines facultés, notamment celles de Science, de Génie et de Commerce. Ce dernier modèle est pratiquement celui qu'on trouve dans les universités de langue anglaise, où les procédures d'admission paraissent plus simples parce qu'elles sont basées sur le diplôme couronnant la 11e ou la 12e année. On doit cependant reconnaître qu'il y a là aussi trop peu de coordination entre les trois universités de langue anglaise et qu'il n'y en a pas du tout avec le système de langue française. Depuis quelques années, un réseau d'institutions catholiques de langue anglaise a pris corps dans le cadre de la structure confessionnelle catholique et par l'affiliation de ses collèges à l'Université de Montréal. De caractère nettement catholique, ce système a cependant emprunté de plus en plus les caractères de l'enseignement de langue anglaise du reste de l'Amérique et il s'est acquis une large autonomie.

19. Pour simplifier un système trop complexe, la Commission royale a proposé d'établir un régime beaucoup plus uniforme dans tous les établissements d'enseignement. Elle proposa que le cours élémentaire soit réduit à **Six ans**, et que l'enfant n'y entre pas avant l'âge de six ans. Le cours élémentaire serait divisé en deux cycles égaux, avec la possibilité d'une année de rattrapage au milieu ou à la fin du cours. L'enfant entrerait à l'école secondaire à 12 ans, ou à 13 ans au plus tard, pour y poursuivre un cours de cinq ans, à moins qu'il n'ait besoin de faire une année préparatoire. La Commission a recommandé que les établissements secondaires deviennent polyvalents, offrant l'enseignement technique et commercial aussi bien qu'un large choix de sujets divers. De plus, chaque élève devrait, dès ses deux premières années de secondaire, faire l'expérience d'un travail manuel en atelier ainsi que des arts plastiques ou rythmiques. Les maîtres et le service d'orientation devraient aider chaque enfant à découvrir et à exploiter ses talents et ses intérêts particuliers. Mais le changement le plus radical proposé par la Commission est peut-être celui de la création d'un niveau d'études distinct entre le secondaire et le supérieur. Devant le nouvel impératif d'ouvrir l'enseignement post-secondaire à au moins la moitié des jeunes de 16 à 19 ans, la société doit les aider à se préparer soit en vue d'un emploi immédiat, soit pour poursuivre des études supérieures. De plus, des études récentes ont démontré que le milieu familial et la motivation sont les principaux facteurs de sélection de ceux qui continueront avec succès leurs études. La Commission a donc recommandé que les nouveaux "instituts", constitués sous la forme de corporations publiques, offrent un cours de deux années comportant un équilibre entre la formation générale et la spécialisation, de sorte que l'étudiant s'y prépare soit à un emploi, soit à l'entrée dans une faculté universitaire. Pour ce qui regarde enfin l'enseignement supérieur, la

Commission était d'avis que les universités doivent adopter des critères communs pour l'admission des étudiants, la durée des études, l'obtention des diplômes. On comprend sans doute que des réformes aussi importantes et aussi fondamentales, même si elles étaient acceptées en totalité, ne pourraient se réaliser que sur une période de plusieurs années. Il est donc encore trop tôt pour prédire avec quelque précision quelles seront les structures de l'avenir. Fait à noter, cependant, le gouvernement a déjà accepté la recommandation d'un cours élémentaire réduit à six ans et a approuvé les plans d'un certain nombre d'écoles secondaires polyvalentes; il a déjà encouragé aussi par diverses mesures le progrès des méthodes actives et des options graduées. Il semble donc que la Commission a fourni un plan directeur dont le ministre et ses collaborateurs veulent s'inspirer dans les réformes à venir.

20. La Commission royale doit encore traiter, dans la dernière tranche de son rapport, des structures de l'administration scolaire locale et du financement de l'enseignement. On peut cependant déjà dire qu'il s'est produit une transition bien rapide du modèle de l'autorité locale basé sur les divisions municipales ou paroissiales à celui des commissions scolaires régionales responsables d'au moins une grande école secondaire. Au début de 1964, le ministre de l'Education lança "l'Opération 55" dont l'objectif était de regrouper les 1,700 commissions scolaires locales dans 55 commissions régionales pour les fins de l'enseignement secondaire. Le premier stade a été complété, des comités de planification ont été mis sur pied dans quelque 50 régionales de langue française et 8 ou 9 de langue anglaise; la plupart de ces comités ont déjà soumis au ministère des plans concrets et précis de regroupement des immeubles existants et de constructions nouvelles. Il paraît évident que ces nouvelles commissions régionales vont éventuellement assumer la responsabilité de l'enseignement élémentaire aussi bien que secondaire

et qu'elles pourront être elles-mêmes regroupées pour que leurs frontières coïncident avec celles des municipalités, des zones économiques ou des districts sanitaires. La Commission royale et le ministère se sont tous deux déclarés favorables à une administration décentralisée, mais dans la mesure où l'autonomie locale ne va pas à l'encontre d'une administration efficace et du contrôle nécessaire des fonds publics. Le problème demeure toutefois de déterminer plus précisément la taille des unités locales et la structure administrative qui leur permettra le fonctionnement le plus efficace.

21. Les grandes lignes des réformes apparaissent assez nettement; il reste cependant un certain nombre de points sur lesquels aucune décision n'a encore été prise. Un des plus urgents est sans doute celui de la formation du personnel enseignant qui, dans le passé, se faisait séparément d'une part dans des institutions catholiques sous le contrôle immédiat du Département de l'Instruction publique, d'autre part dans les universités pour le personnel des écoles protestantes. On reconnaît généralement aujourd'hui qu'il faut au moins regrouper les 120 écoles normales catholiques existantes; pour sa part, la Commission royale a proposé à toute fin pratique de les abolir et de confier toute la formation des maîtres aux universités. Celles-ci ont déjà établi à cette fin leur faculté des Sciences de l'éducation. Mais la tâche est formidable, même avec la fondation de Centres d'études universitaires dans quelques villes moyennes; aussi, aucune décision n'a-t-elle encore été prise à ce sujet. Il en est de même pour le mécanisme par lequel le gouvernement et les universités pourraient planifier le développement de l'enseignement supérieur et en prévoir le financement assez à l'avance: la Commission royale a proposé de créer un organisme semi-autonome appelé l'Office de développement universitaire, mais le ministre a indiqué sa préférence en faveur d'un corps consultatif au sein même du

ministère. Quant à ce qui regarde la création d'un niveau post-secondaire et pré-universitaire, des études préliminaires sont déjà en cours, qui supposent qu'au moins le principe d'un tel niveau a été accepté. Mais il est encore trop tôt pour dire si les recommandations de la Commission royale seront pleinement adoptées ou non. Enfin, le problème de la confessionnalité et celui de l'avenir des institutions privées doivent être traités dans la dernière tranche du rapport de la Commission. On peut cependant dire que, dans les volumes déjà publiés, la Commission reconnaît d'une part le besoin d'une école commune et d'autre part, que les droits des catholiques et des protestants, garantis par la Loi de l'Amérique du Nord britannique, doivent être respectés; par ailleurs, sans traiter directement des institutions privées, la Commission a tout de même souligné avec force la nécessité d'un secteur public complet couvrant tous les niveaux d'enseignement et l'urgence d'une coordination et d'une collaboration positive des institutions privées avec le système public. Tout cela devra cependant se concrétiser dans des mesures financières précises, que la Commission doit présenter dans la dernière tranche de son rapport.

22. Le système d'enseignement du Québec est en pleine transformation. Il s'est constitué lentement et graduellement depuis plus de deux cents ans, pour prendre enfin sa forme définitive vers le milieu du 19e siècle et c'est selon cette structure qu'il a évolué jusqu'à nos jours. Dans ce cadre - et en dehors, il faut aussi le dire - une grande variété d'institutions se sont développées, pour offrir presque tous les services essentiels et spéciaux à une portion seulement de la population. Pour répondre au défi de cette seconde moitié du 20e siècle, il est clair que le système scolaire doit être profondément modifié. Il faudra créer de nouveaux services, permettre à des secteurs de la population d'accéder à l'enseignement dont ils ont été jusqu'ici privés, prévoir le développement de certains

services par suite d'inventions récentes; des injustices doivent être corrigées et une meilleure coordination établie pour éviter que les étudiants - adultes aussi bien que jeunes - ne se perdent pas dans le labyrinthe des institutions, des sections ou des programmes. Il faudra sans doute du temps pour réaliser ces réformes, mais au moins les fondations sont maintenant posées et l'architecture du nouveau système se dessine rapidement.

IV

23. Tel qu'il existait avant 1960, le système d'enseignement du Québec était unique à plusieurs égards. Il n'avait pas de ministre de l'Education, les écoles publiques étaient confessionnelles; le français et l'anglais faisaient obligatoirement partie de tout programme d'études; il y avait environ cinq fois plus d'écoles normales que de centres de formation des maîtres dans tout le reste du Canada; l'enseignement technique relevait d'un ministère distinct de l'enseignement général et se donnait en dehors de tout contrôle des commissions scolaires; plusieurs institutions d'enseignement post-secondaire ou supérieur, telles que l'Ecole Polytechnique, l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales, l'Ecole des Beaux-Arts, étaient pensées sur le modèle des Grandes Ecoles de France. Le secteur privé présentait aussi des particularités: les collèges classiques ont longtemps maintenu un monopole complet sur tout l'enseignement secondaire préparatoire aux facultés de droit, de médecine, de théologie, de philosophie, de lettres et jusqu'à un certain point de sciences sociales; il y avait plus d'universités dotées d'une charte canonique que dans toute l'Amérique du Nord. Il y a cependant une particularité qu'il est important de souligner, particulièrement tenant compte du mandat de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Québec est la seule province où l'enseignement protestant aussi bien que l'enseignement catholique ont été entièrement libres de se développer à

tous les niveaux et ont reçu l'appui financier du gouvernement; également, ce n'est qu'au Québec que le système d'enseignement accorde égalité de droit et de traitement à la population anglaise et à la population française à tous les niveaux, de la maternelle à l'université.

24. Cette dernière particularité, dont s'enorgueillit le Québec, non sans raison, a cependant engendré de sérieux problèmes. En particulier, l'autonomie des secteurs confessionnels et linguistiques a été poussée jusqu'à l'ignorance réciproque; il en est résulté un système d'enseignement morcelé en plusieurs parties indépendantes, entre lesquelles la coordination et l'articulation manquent gravement. Cet état d'anarchie fut une des premières et des principales constatations de la Commission royale. Depuis 1875, les deux comités confessionnels du Conseil de l'Instruction publique avaient contracté une longue habitude de travail séparé et parallèle, comme si ce que faisait l'un ne concernait absolument pas l'autre. De même, les commissions scolaires fonctionnaient côte à côte sur un même territoire ou à peu près, sans qu'existe aucune forme de collaboration ou d'entente. Au plan de l'enseignement, même cloisonnement: un maître catholique n'est pas autorisé à enseigner dans une école publique protestante et vice versa; un élève catholique est difficilement admis dans une école protestante et vice versa; il est aussi difficile de passer d'un collège classique à l'université anglaise que de passer du "college" à l'université française. A l'intérieur d'un même secteur confessionnel, le clivage linguistique pouvait être aussi profond: le secteur catholique de langue anglaise est devenu très différent du secteur catholique français et largement autonome; l'école protestante de langue française, qui se multiplie en ce moment, se distingue profondément des écoles protestantes anglaises. Il n'y a aucun doute qu'on

a ainsi sacrifié les avantages qu'il y aurait eu de part et d'autre à profiter d'échanges ou d'expériences communes. On en aurait pu tirer avantage tant au point de vue pédagogique qu'au point de vue national. C'est une leçon qui devrait nous apporter pour l'avenir un salubre enseignement.

25. Ce n'est pas qu'entre les secteurs confessionnels et linguistiques que la coordination faisait défaut; elle manquait aussi à l'intérieur d'un même secteur. Les universités de langue anglaise ne se consultaient pratiquement jamais pour établir des politiques communes; les universités de langue française imposaient chacune leur programme particulier aux collèges classiques qui leur étaient affiliés de sorte qu'un élève rencontrait beaucoup de difficultés à passer d'un collège affilié à Laval à un collège affilié à Montréal. Entre le secondaire public et le secondaire classique, aucune tentative de coordination; le premier relevait du Comité catholique, le second des universités, comme s'il s'était agi de deux mondes différents. Imperméabilité complète également entre l'enseignement technique et professionnel relevant du ministère de la Jeunesse et l'enseignement public des commissions scolaires sous l'autorité pédagogique des comités confessionnels. Ajoutons qu'au moins six ministères exerçaient une juridiction dans différents secteurs de l'enseignement, sans qu'aucune entente intervienne entre eux. Aussi peut-on dire que ce n'est pas principalement un manque d'intérêt ou d'effort que la Commission royale a eu à déplorer, mais avant tout la dispersion des énergies dans trop de directions, dans un trop grand nombre d'institutions de types différents, une absence de coordination, des dédoublements coûteux et une division excessive de l'autorité.

26. Il faut encore indiquer d'autres faiblesses graves qui devront être corrigées: en particulier, il y a trop de petites écoles, trop de commissions scolaires, pas assez de

maîtres qualifiés. En dépit des efforts de regroupement, il reste un trop grand nombre de commissions scolaires, parmi les 1,700 existantes, qui ne sont pas en mesure d'assurer un enseignement moderne et de bonne qualité. Le nombre de commissions scolaires décroît chaque année, mais à un rythme trop lent: en 1962-1963, près du tiers des commissions scolaires catholiques (480 sur 1,441) et plus de la moitié des commissions scolaires protestantes (105 sur 191) comptaient moins de deux cents élèves sur leur territoire. Il en résulte qu'il y a trop de petites écoles, l'enseignement secondaire en est gravement appauvri et l'on n'a pas réussi à encourager chaque enfant à développer pleinement toutes ses aptitudes. Du côté français en particulier, une trop longue tradition a voulu que l'enfant qui sortait de l'école publique était destiné à un travail manuel, à des emplois subalternes dans les affaires, l'industrie, ou parfois à un métier spécialisé. Le système scolaire, par sa structure même, n'invitait pas à poursuivre des études au niveau secondaire et même supérieur. C'est pour corriger ce vice de structure, afin que l'enseignement réponde aux besoins du monde moderne et soit à la portée de tous les jeunes, que la Commission royale a proposé que les six années du cours élémentaire soient données - dans toute la mesure du possible - dans des écoles d'environ 600 élèves et que l'école secondaire, pour être polyvalente, compte au moins 1,000 élèves, plus si possible. Mais le problème auquel il faudra peut-être accorder la plus grande attention pour réaliser la réforme scolaire, c'est le recrutement et la formation de maîtres qualifiés. On se demande comment on pourra faire face aux exigences de l'avenir quand on se penche sur les carences présentes. Environ 10% du personnel actuellement en fonction n'ont pas les diplômes requis et 30% ont enseigné moins de trois ans; la carrière moyenne dans l'enseignement est d'à peine cinq ans. Aussi, la Commission a-t-elle jugé nécessaire et urgent d'améliorer le statut de la profession des enseignants, de choisir les candidats

avec grand soin et de leur assurer une préparation de meilleure qualité. Elle recommande une profonde modification du régime de formation des maîtres: le candidat à l'enseignement devrait avoir terminé sa 13e année avant d'entreprendre des études pédagogiques; celles-ci devraient être d'au moins un an, mais on devrait tout de suite encourager le plus de candidats possibles à opter pour un cours de trois ans conduisant à un diplôme universitaire et à une certification permanente. La Commission est d'avis que si un effort systématique était fait, la grande majorité du personnel enseignant pourrait être composée de diplômés d'université d'ici dix à quinze ans.

27. Avant de faire ses recommandations pour une réforme administrative et pédagogique, la Commission royale a voulu s'enquérir non seulement de l'évolution et de l'état du système d'enseignement au Québec, mais aussi dans le reste du Canada et à l'étranger: elle entreprit une série de visites systématiques de chacune des autres provinces canadiennes, de plusieurs états américains et d'une douzaine de pays européens. Elle a aussi analysé les rapports de Commissions royales des autres provinces, de différents comités d'études, ainsi que les résultats des enquêtes ou des études faites dans divers pays. Les commissaires amassèrent ainsi une somme considérable de renseignements sur l'arrière-plan historique de l'enseignement au Québec, les grands thèmes et les principales orientations de la pédagogie moderne, les réformes les plus importantes présentement en cours dans bon nombre de pays. Leur première conclusion fut que l'absence de coordination déjà soulignée et les conséquences qui en découlaient d'une part, l'urgence et la complexité des tâches de l'avenir d'autre part, rendaient impérieuse une plus grande unité du système d'enseignement sous une autorité unique. C'est au gouvernement que la Commission a naturellement confié cette responsabilité puisque, dit-elle "dans un régime démocratique, le gouvernement est le point de rencontre de tous les groupes

intéressés à l'éducation: familles, groupements religieux, institutions d'enseignement, corps professionnels". Sous l'ancien système, l'Etat ne pouvait remplir cette fonction pour trois raisons: la fragmentation du système scolaire, la division de l'autorité dans le gouvernement même et en dehors, le mode de recrutement établi au Département de l'Instruction publique, les candidats étant toujours choisis dans le secteur public, jamais dans les universités ni dans le secteur privé. La Commission royale recommanda donc de ramener dans un seul ministère, celui de l'Education, tout ce qui pouvait concerner l'enseignement et qui était dispersé dans divers ministères; de donner au ministre de l'Education autorité sur l'ensemble du système à tous les niveaux, au point de vue pédagogique autant qu'au point de vue administratif; de confier au ministre la responsabilité d'établir la coordination et l'unité du système entre toutes les parties, ses différents types d'institutions et de programmes, privés ou publics, protestants ou catholiques, anglais ou français,

28. Parlant de la direction de l'ensemble du système scolaire, la Commission dit ceci: "La direction d'un système scolaire comporte trois étapes qui pourraient être décrites comme suit: élaboration des orientations d'ensemble en fonction des besoins immédiats ou futurs; discussion des projets de loi au cours de laquelle le gouvernement évalue les projets scolaires dans une perspective politique et économique plus générale; application des lois par les organismes intéressés. Ces trois types de fonctions peuvent relever de personnes ou de groupements différents". C'est dans cette perspective que la Commission considère que la seule présence d'un ministre de l'Education n'est pas en elle-même une garantie de progrès: pour que son action soit efficace et vraiment démocratique, le ministre a besoin non seulement d'un ministère bien organisé, mais aussi d'un Conseil de l'Education et d'une administration suffisamment décentralisée. De tout cela, c'est sans doute le Conseil de l'Education qui est

le plus original. Il s'inscrit dans une longue tradition du Québec qui remonte à plus d'un siècle; organisme exclusivement consultatif, nommé par le ministre suivant un mode complexe de consultation avec tous les corps intéressés, indépendant à la fois du ministre et des corps intermédiaires, le Conseil constitue une antenne, par lequel s'engage un dialogue constant entre le ministère et le public. C'est peut-être dans une phase de planification générale, comme celle que nous vivons présentement, qu'un tel Conseil peut rendre les plus grands services. On peut donc dire que dans l'esprit de la Commission, l'unification du système ne pouvait se faire sans une large représentation des groupes intéressés dans des organismes de consultation et de planification.

29. La seule enquête sur l'éducation qui ait été faite précédemment datait de 1853; elle fut menée par un comité de l'Assemblée législative. Par la suite, la juridiction sur les différents niveaux et les divers types d'enseignement devint de moins en moins claire et il devint presque impossible de répartir les responsabilités et d'en arriver à une action ferme. Le débat sur la scolarité obligatoire traîna durant un demi siècle jusqu'en 1943, alors qu'une entente survint finalement entre le gouvernement et les évêques, et aussi entre les comités catholique et protestant. Quelques études particulières furent entreprises sur certains secteurs du système ou sur des problèmes qui surgirent en périodes de crises. Sir William Macdonald défraya le coût d'une enquête sur les écoles protestantes en 1902, qui fut confiée à un expert britannique, Sir John Adams. Il en résulte une amélioration dans la formation des maîtres et quelques autres changements au système protestant. En 1924, une Commission fut nommée pour étudier des problèmes que posait alors l'administration de la Commission des écoles catholiques de Montréal, pour régler la question de l'éducation des Juifs et des enfants d'autres religions dans les écoles protestantes

et enfin pour examiner les problèmes financiers de Verdun. Un des résultats de cette enquête fut la création d'une commission centrale protestante pour contrôler l'administration financière des commissions scolaires protestantes les plus grosses. Une autre étude porta en 1926 sur des problèmes particuliers à la Commission des écoles catholiques de Montréal. Une autre Commission présidée par W.A.F. Hepburn fit une étude du système protestant en 1938; cette dernière, complétée par les études menées par le Comité protestant, ont conduit à la formation du Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal. Quand on regarde en arrière cependant, on se rend compte qu'on ne pouvait apporter de solution générale ou permanente aux différents problèmes qui se posaient, aussi longtemps que l'autorité resterait aussi peu définie; ce fut d'ailleurs le verdict de la Commission royale sur les problèmes constitutionnels pour la province de Québec. Cette dernière Commission, nommée en 1953 partiellement en réponse aux recommandations des Commissions Rowell-Sirois et Massey, conclut qu'il était urgent d'examiner l'enseignement sous tous ses aspects et de préciser le partage des responsabilités dans ce domaine.

30. On a pu noter durant les dernières années, comme par le passé, le jeu complexe des influences européennes et nord-américaines. La fin de la dernière guerre a en particulier été marquée dans l'enseignement par trois documents historiques: le rapport Langevin-Wallon en France, la loi de l'Education (loi Butler) en Grande Bretagne et le rapport préparé à l'Université Harvard à la demande du président Conant et intitulé General Education in a Free Society. Il ne s'agit bien sûr dans chaque cas que de points de départ: l'action qui s'en est suivie dans ces pays fut marquée par les conditions politiques et sociales qui y prévalaient. Bien que jamais mis en pratique, le rapport Langevin-Wallon a préparé les réformes qui se font présentement en France: planification de l'enseignement intégrée dans

la planification économique, élargissement des programmes d'enseignement secondaire et post-secondaire, aide financière partielle aux écoles privées. La loi Butler créa pour la première fois en Angleterre un système d'enseignement et ouvrit l'enseignement secondaire à tous, dans des établissements de différents types, sous le contrôle d'autorités régionales et aussi privées. La multiplicité et la diversité des juridictions dans le système d'enseignement américain et canadien empêchent de reconnaître un centre unique d'étude ou de contrôle. On peut cependant affirmer que le Dr. Conant a exercé une profonde influence par les études qu'il a menées pour le compte de la Fondation Carnegie. Ses enquêtes et ses recommandations ont porté sur l'enseignement secondaire polyvalent, le "junior high school", la formation du personnel enseignant et les organismes qui déterminent la politique scolaire régionale et nationale. De ces trois points - France, Angleterre, Etats-Unis - nous vient l'avertissement que l'enseignement secondaire a grandement besoin d'être repensé et restructuré, que le progrès de l'enseignement dépend en dernière analyse de la qualité des maîtres et que toute action doit être fondée sur une planification rationnelle. C'est peut-être en France qu'on est allé le plus loin dans cette direction, car c'est là qu'on a le mieux reconnu le lien étroit qui existe entre l'enseignement et le développement des ressources humaines. C'est dans cet esprit qu'a été pensé le cinquième plan. Mais les autres pays d'Europe et d'Amérique sont aussi convaincus maintenant de l'utilité des études comparées et de la coopération dans la planification, telle qu'elle a été rendue possible dans le cadre de l'Office de Coopération et de Développement économique.

31. La démocratie est la pierre d'angle du système d'enseignement proposé par la Commission royale du Québec. Il s'agit cependant d'une conception qui n'a rien de commun avec le laissez-faire caractéristique des décennies précédentes. Quand on a reconnu le besoin d'une planification, il ne reste plus d'autre

alternative que de considérer le système scolaire dans sa totalité. On ne peut planifier des parties et négliger la structure d'ensemble. En conséquence, alors qu'on invoquait auparavant la démocratie pour justifier le désordre et l'apathie, pour protéger des privilèges, on l'interprète aujourd'hui dans le sens de la participation de tous non seulement aux avantages qu'offre l'enseignement mais aussi aux responsabilités de la **direction** et de la planification. C'est ainsi que les parents sont maintenant électeurs aux commissions scolaires, et non plus seulement les propriétaires; les journaux et les revues accordent aux problèmes de l'enseignement une attention constante; les Eglises protestantes et catholique ont révisé certaines de leurs positions en matière scolaire; les associations volontaires et professionnelles ont été invitées à la table des consultations; le gouvernement a accordé une attention accrue à la politique scolaire.

32. La mise en place et le succès du nouveau système dépendront d'un équilibre délicat entre un certain nombre de forces. Ce système appelle en effet une unification sans entraîner cependant d'uniformité; on ne voudrait pas corriger la dispersion de l'ancien système en tombant dans une excessive centralisation. C'est dire qu'il faudra une coordination centrale sans un contrôle centralisé. Le ministère doit conserver son autorité tout en instituant un régime de collaboration par lequel il confie une partie de ses pouvoirs à des organismes régionaux ou institutionnels aptes à l'appuyer pour hausser la qualité de l'enseignement et à servir l'intérêt public. La fragmentation dénoncée par la Commission devra donc être corrigée par un système qui favorisera la diversification des tâches dans l'oeuvre commune, sous la direction et l'impulsion du ministre. L'ancien système souffrait d'anarchie; il faudra constituer l'unité du système sous une autorité bien définie, tout en respectant les diverses minorités du Québec, notamment les Protestants, le groupe de



langue anglaise, la nouvelle minorité de ceux qui réclament un enseignement non-confessionnel. Enfin, le nouveau système appelle une participation démocratique dans la planification et l'application d'une politique de l'éducation, au lieu de cette sorte de sclérose que l'on observe parfois lorsqu'on fait appel au public sans qu'il n'ait la préparation et la direction nécessaires. Voilà donc autant de points névralgiques auxquels le ministre de l'Education et ses collègues devront apporter une attention toute particulière dans les réformes prochaines; c'est principalement sur ces critères que l'on jugera du succès de leurs entreprises.

33. Les recommandations de la Commission royale ont porté sur plusieurs autres points importants: réorganisation de l'orientation scolaire à tous les niveaux, usage intensif des moyens audio-visuels, mise sur pied de services psychologiques, médicaux et sociaux, attention spéciale à l'enfance exceptionnelle. Il est cependant un autre aspect qui mérite d'être souligné particulièrement, c'est celui de l'éducation des adultes que la Commission appelle "l'éducation permanente". Le recensement de 1961 a permis de constater qu'au Québec 54% de la population de 10 ans et plus qui ne fréquentait plus l'école avait fait une septième année et moins, alors que la moyenne pour l'ensemble du Canada était de 45%; seulement 39% ont fait une partie ou la totalité du cours secondaire au Québec, contre 47% dans l'ensemble du Canada. Des dix provinces canadiennes, Québec est toujours celle qui compte la plus forte proportion d'adultes insuffisamment scolarisés. C'est là une situation extrêmement grave dans un pays en expansion industrielle et économique. La Commission insiste donc pour que des programmes de récupération soient pensés spécialement pour les adultes, tant dans l'enseignement général que pour la formation technique. C'est là un défi auquel doit répondre le Québec en même temps qu'il doit faire face à la plus rapide augmentation d'effectifs scolaires

de son histoire. Mais l'éducation des adultes ne doit pas être pensée seulement à l'intention de ceux qui en ont présentement besoin. Avec le progrès technologique, on sait qu'un grand nombre de jeunes actuellement aux études devront changer d'occupation une, deux, ou trois fois durant leur vie et qu'ils auront besoin de périodes de "recyclage"; de plus, la civilisation moderne promet des loisirs accrus pour lesquels il faut préparer adéquatement les jeunes. C'est en ce sens que la Commission royale s'est plu à parler d'une éducation permanente des adultes. Elle recommande donc que la responsabilité d'assurer l'éducation des adultes repose sur les mêmes institutions que l'éducation de la jeunesse: les commissions scolaires pour l'enseignement secondaire, les instituts pour les 12^e et 13^e années, les universités pour ce qui est au-delà de la 13^e année.

34. On peut dire qu'à plusieurs égards ce qui s'est produit, dans le passé, dans le système d'enseignement du Québec, a eu des répercussions dans d'autres provinces et dans le Canada tout entier; il est probable qu'il en sera encore ainsi dans l'avenir. Par exemple, la loi de l'Éducation de 1841 a été à l'origine du système commun de l'Ontario et du Québec; par la suite, les deux systèmes ont évolué différemment, mais ils restent liés par la protection garantie aux minorités religieuses des deux provinces par la Loi de l'Amérique du Nord britannique. Au moment des débats orageux qu'ont connus les provinces de l'Ouest au début de ce siècle au sujet de l'école confessionnelle, les Canadiens français ont insisté pour que le principe du respect des minorités religieuses à l'école soit accepté, comme il l'est au Québec. Quand ce principe fut rejeté, il se créa un réseau de liens institutionnels, particulièrement avec les provinces maritimes, soit par l'intermédiaire des communautés religieuses, soit par le régime des affiliations à l'Université Laval. On peut croire que dans la solution apportée à des problèmes tels que ceux de la confessionnalité, de

l'enseignement des langues secondes ou de la protection des minorités, l'exemple du Québec pourra avoir une influence considérable dans l'avenir. Mais il y a d'autres aspects de la réforme proposée qui présentent aussi un grand intérêt. La création d'un ministère de l'Education unique, ayant juridiction sur l'enseignement supérieur aussi bien qu'élémentaire et secondaire marque un nouveau départ; le Conseil supérieur de l'Education est une expérience démocratique de consultation permanente qui mérite d'être suivie; la création d'un niveau d'études intermédiaire entre le secondaire et le supérieur est une expérience audacieuse; l'intégration de l'enseignement général et de la formation technique et professionnelle sera poussée plus loin que dans toutes les autres provinces; la réforme proposée des programmes sort des sentiers battus et sera intéressante à suivre, particulièrement en ce qui regarde les méthodes nouvelles pour l'enseignement des langues secondes. En outre, la manière dont les plans de cette réforme sont élaborés, le lien étroit établi entre les changements pédagogiques proposés et l'évolution sociale, économique et culturelle, la vitalité et le sentiment d'urgence qui président à tout ce mouvement, méritent la plus grande attention de la part de tous ceux qu'intéresse l'éducation moderne. Le Québec a commencé de se rendre compte que son système d'enseignement ne doit pas refléter que ses traditions, mais aussi ses aspirations.

